RAZÕES DE VETO
Projeto de Lei nº 422/01
Ofício ATL nº 112/03, de 25 de março de 2003

Senhor Presidente
Nos termos do Ofício nº 18/Leg.3/0049/2003, Vossa Excelência encaminhou á sanção cópia autêntica da lei decretada por essa Egrégia Câmara, relativa ao Projeto de Lei nº 422/01, proposto pelo Vereador Ítalo Cardoso, que dispõe sobre a assistência médica, odontológica e psicológica, pelo Sistema Municipal de Saúde, aos presos e adolescentes infratores no Município.
Não obstante os meritórios propósitos de que se imbuiu seu ilustre autor, impõe-se o veto total ao texto aprovado, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, nos termos das razões a seguir aduzidas.
A propositura visa, em resumo, assegurar tratamento médico, odontológico e psicológico, no Sistema Municipal de Saúde, aos presos e adolescentes institucionalizados pela prática de ato infracional, prevendo a visita no mínimo semanal de profissionais de saúde da Prefeitura aos distritos policiais e assegurando às presidiárias tratamento ginecológico, preferentemente por profissionais de saúde do sexo feminino.
Patente, pois, que a medida legisla sobre organização administrativa e serviços públicos, com evidente ingerência nas atividades dos órgãos administrativos, impondo, por via de conseqüência, procedimentos e encargos geradores de despesas para o erário, o que é vedado ao Legislativo, por expressa disposição legal.
Assim sendo, ao pretender dispor sobre as citadas matérias, a propositura incorre em vício de iniciativa por contrariar o disposto no artigo 37, § 2°, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que estabelece serem de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre organização administrativa e serviços públicos.
Com efeito, para implantação das medidas preconizadas na lei aprovada haverá a necessidade de recursos humanos e materiais, com a criação de estruturas de atendimento e disponibilização de equipamento especializado, principalmente no caso de atendimento odontológico. Isto implica dotar as unidades de saúde de condições necessárias para viabilizar tais medidas, levando à realização de despesas, com reflexo nas finanças municipais. Tal matéria também é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a teor do disposto no artigo 70, inciso VI, da Lei Orgânica.
Destarte, indiscutivelmente, a propositura extrapola as atribuições do Legislativo e invade a esfera de competências do Executivo, configurando infringência ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2° da Constituição Federal e reproduzido nos artigos 5° da Constituição Estadual e 6° da Lei Maior local.
Por outro lado, é mister ressaltar que a medida pressupõe a existência de verbas, importando aumento de despesas, sem a indicação dos correspondentes recursos, achando-se francamente em desacordo com o artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo e com a Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, em seus artigos 15 a 17.
A propósito, vale lembrar que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em casos análogos, tem proclamado reiteradamente a inconstitucionalidade de textos legais como o ora vetado:
"Desta forma, determinando, por meio de lei a adoção de medidas específicas de execução, houve ingerência de um Poder em relação ao outro, com nítida invasão de competência e infringência ao artigo 5°, "caput", da Constituição do Estado.
.....
A par disso, é evidente que a execução da indigitada lei iria provocar despesas. Sem constar a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos, era de rigor o veto, nos termos do artigo 25 da Constituição do Estado" (ADIN n° 44.255.0/5-00 - Rel. Des. Franciulli Neto, v.u., j. em 19.05.99; no mesmo sentido: ADIN n° 59.744.0/01 - Rel. Des. Mohamed Amaro, ADIN n° 11.676-0; Rel. Des. Milton Coccaro; ADIN n° 11.803-0, Rel. Des. Yussef Cahali; ADIN n° 65.779-0/0, Rel. Des. Flávio Pinheiro).
Não obstante as razões de inconstitucionalidade de ilegalidade apontadas sejam suficientes para fundamentar o veto integral do texto aprovado, a propositura desatende, ainda, ao interesse público.

É que já há atendimento de saúde universalizado. Cabe destacar que a implantação da ação governamental pretendida pelo projeto aprovado já vem estabelecida no artigo 196 da Constituição Federal, in verbis:
"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."
Segundo a precisa dicção desse dispositivo, a saúde é direito de todos, de maneira que nesse vocábulo estão abarcados os presos e adolescentes infratores aos quais se focaliza a propositura.
Para concretização desse dispositivo constitucional, veio a lume a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências", a qual criou o Sistema Único de Saúde.
O artigo 7º, I, dessa lei federal estipula a "universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência", e o inciso II prevê a "integridade de assistência, entendida como um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema".
Diante disso, vê-se que já estão plenamente contemplados os "presos e adolescentes infratores", que estão no mesmo pé de igualdade dos demais cidadãos.
Por outro lado, a matéria concernente ao tratamento dos presos, que é de direito penitenciário, é de competência concorrente estadual, como se depreende do artigo 24, I, da Constituição Federal, verbis:
"Art. 24. Compete à União, aos Estados e aos Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I. direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
....."
Especificamente quanto à saúde do preso, dispõe o artigo 41, VII, da Lei de Execução Penal (Lei 7.210, de 11 de julho de 1984) o seguinte:
"Art. 41. Constituem direitos do preso:
.....
VII. assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;
....."
E, também, o artigo 43 da Lei de Execução Penal dispõe:
"Art. 43. É garantida a liberdade de contratar médico de confiança pessoal do internado ou do submetido a tratamento ambulatorial, por seus familiares ou dependentes, a fim de orientar e acompanhar o tratamento.
Parágrafo único - As divergências entre o médico oficial e o particular serão resolvidas pelo juiz de execução."
Portanto, já há dispositivos legais que determinam ao Estado-membro a adoção das providências concernentes à assistência à saúde do preso sob sua custódia.
Transferir-se tal incumbência específica ao Poder Público Municipal significa assoberbá-lo de tarefas em um contexto de penúria de recursos e dificuldades de atendimento com as estruturas vigentes.
O quadro de funcionários públicos municipais da área de saúde, notadamente médicos e dentistas, já se encontra totalmente voltado para o atendimento à população alvo dos programas e ações municipais, devendo ser cuidadosamente avaliado o acréscimo de funções, especialmente do ponto de vista do impacto financeiro e de recursos humanos daí advindos. Tal questão agrava-se, sobremodo, no caso do atendimento odontológico, que exige equipamentos especializados para o desempenho da tarefa.
Deste modo, vejo-me na contingência de apor veto total ao projeto aprovado por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, nos termos do artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica Municipal.
Diante disso, devolvo o assunto à apreciação dessa Egrégia Câmara que, com seu elevado critério, se dignará a reexaminá-lo.
Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevado apreço e distinta consideração.
MARTA SUPLICY, Prefeita
Ao Excelentíssimo
Senhor ARSELINO TATTO
Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

PUBLICADO DOM 13/04/2004

PARECER 251/04 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O VETO TOTAL APOSTO PELA EXMA. SRA. PREFEITA AO PROJETO DE LEI Nº 422/2001.

Trata-se de veto total aposto pela Exma. Prefeita do Município ao projeto de lei nº 0422/01, de iniciativa do nobre Vereador Ítalo Cardoso, que dispõe sobre assistência médica, odontológica e psicológica, pelo sistema municipal de saúde, aos presos e adolescentes infratores do Município de São Paulo.

Em apertada síntese a propositura preceitua que todos os presos e adolescentes institucionalizados pela prática de ato infracional têm assegurado tratamento médico, odontológico e psicológico; que os presos nos Distritos Policiais receberão, semanalmente, visita de profissionais de saúde da prefeitura; que as presidiárias serão atendidas, sempre que possível, por mulher, sendo-lhes assegurado, também, tratamento ginecológico.

Em suas razões de veto (fls. 52/57), aduz a Chefe do Executivo que a propositura dispõe sobre organização administrativa e serviços públicos, além de violar esfera de competência privativa do Executivo, em infringência, portanto, ao preceituado no artigo 37, inciso IV, da Lei Orgânica do Município e ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, 5º da Constituição Estadual e 6º da Lei Maior Local.

Inobstante o inegável mérito da propositura, a razão assiste a Prefeita Municipal em suas de razões de veto.

Isso porque o projeto de fato cria disposições normativas regulamentando a prestação de um serviço público, definido por Hely Lopes Meirelles como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado” (in “Direito Administrativo Brasileiro”, 16ª ed., Ed. RT, pág. 290).

Com efeito, sendo a saúde, atribuída pelo ordenamento jurídico ao Estado como um dever, configura a prestação de um serviço público, assunto sobre o qual a iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 37, parágrafo 2o, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

Diga-se, aliás, que desnecessária seria a lei como instrumento para viabilizar o pretendido. De fato, a propositura institui regras que não configuram mandamentos gerais e abstratos, mas sim atos específicos e concretos de administração, de governo, atribuição exclusiva do Chefedo Executivo.

Nesse sentido a lição de Hely Lopes Meirelles: “a execução das obras e serviços públicos está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade” (in “Direito Municipal Brasileiro”, 6ª ed., Malheiros Ed., pág. 553).

No mesmo diapasão é o voto do desembargador Luiz Elias Tâmbara, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 059.206-0/7-00:

“Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamento, recebimentos, (...) realizações materiais da Administração e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."

Mas não é só.

Ainda consoante o aduzido nas razões de veto a implantação do pretendido pelo projeto envolve servidores públicos com atribuições outras, já determinadas em lei, interferindo na própria administração municipal e, portanto, competência exclusiva do Executivo.

Com efeito, somente o Prefeito é quem tem condições de aferir com que freqüência poderá disponibilizar servidores da área da saúde para fazer visitas aos presos dos distritos policiais. E mais, somente ele, na qualidade de administrador da máquina pública (art. 69, II da LOM), é quem poderá priorizar e optar pela implantação deste ou daquele programa social.

Assim, consoante o ventilado nas razões de veto, restou violado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes, previsto no art. 2o, da Carta Magna e repetido no art. 6o, de nossa Lei Orgânica, bem como o art. 37, parágrafo 2o, inciso IV, da

Lei Orgânica do Município.
Ante todo o exposto somos pela MANUTENÇÃO DO VETO.
Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 07/05/03.
Augusto Campos - Presidente
Goulart - Relator
Alcides Amazonas - contrário
Antonio Paes - Baratão
Carlos Alberto Bezerra Jr. - contrário
Celso Jatene
João Antonio
Wadih Mutran

PARECER Nº 252/04 DA COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL E TRABALHO SOBRE O VETO TOTAL APOSTO AO PROJETO DE LEI Nº 422/2001.

O projeto de lei do nobre vereador Ítalo Cardoso dispõe sobre a assistência médica, odontológica e psicológica, pelo sistema municipal de saúde, aos presos e adolescentes infratores no município independentemente do título de sua prisão, do crime pelo qual respondem ou do estabelecimento em que se encontrem.
A douta Comissão de Constituição e Justiça exarou parecer pela constitucionalidade e legalidade.A Comissão de Saúde, Promoção Social e do Trabalho não tendo recebido as informações solicitadas ao executivo em tempo hábil e diante do esgotamento do prazo regimental para aprovação do parecer, não se manifestou. Foram realizadas duas audiências públicas em 24 e 30 de janeiro passado.
A propositura, após aprovação em plenário, foi encaminhada à sanção da Prefeita que impôs veto total com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público.
A Comissão de Saúde, Promoção Social e do Trabalho, embora os meritórios propósitos do autor, manifesta-se favoravelmente ao veto total, pois os presos e adolescentes infratores estão amparados pelo art. 196 da Constituição Federal e pela Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Por outro lado, não se impondo o veto total, arcaria a Prefeitura do Município de São Paulo com a criação de estruturas de atendimento além de disponibilizar de equipamento especializado, levando a realização de despesas com reflexos financeiros a municipalidade.
Pela manutenção do veto total.
São Paulo, 01/04/04.
Celso Cardoso – Relator
Carlos Neder
Manoel Cruz
Roger Lin